

LA DELINCUENCIA ORGANIZADA: UN ASUNTO INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS E INSTRUMENTOS PARA SU NEUTRALIZACIÓN.

*Concepción Anguita Olmedo **

RESUMEN

La delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, la corrupción, la trata de seres humanos, la introducción ilegal de personas y el tráfico de armas, entre otros, siguen suponiendo un reto para la seguridad interior de la Unión Europea. La expansión de la delincuencia transfronteriza se ha convertido en un desafío urgente que requiere una respuesta clara y completa. De ahí que las últimas medidas adoptadas traten de resolver algunas de las deficiencias que se han producido en la lucha contra el crimen organizado. Nos acercamos con este estudio al concepto de crimen organizado, a sus características y a los instrumentos empleados por la Unión Europea para su neutralización.

Palabras clave: Crimen organizado, delincuencia transnacional, seguridad, redes criminales.

ABSTRACT

Organized crime, drug trafficking, corruption, trafficking in human beings, smuggling and arms trafficking, among others, remain a challenge for the internal security of the European Union. The expansion of transnational crime has become an urgent challenge that requires a clear and comprehensive response. Hence, the recent measures to try to resolve some of the shortcomings that have occurred in the fight against organized crime.

* Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. concepcion.anguita@ccinf.ucm.es

We approached this study the concept of organized crime, features, and the instruments used by the European Union for their neutralization.

Keywords: Organized crime, transnational crime, security, criminal networks.

SUMARIO: 1. Concepto: Una aproximación teórica al crimen organizado. 1.1 ¿Qué entendemos por crimen organizado? Un enfoque multidisciplinar 1.2. Las posiciones oficiales sobre el crimen organizado 2. Características del crimen organizado. 3. Instrumentos para la neutralización de los actores ilegales en la Unión Europea. 3.1. El Programa de la Haya y el Programa de Estocolmo. 3.2 La estrategia de Seguridad Interior. 4. Reflexiones finales.

Desde finales del siglo XX, la Sociedad Internacional asiste a una profunda transformación que, sin duda, viene motivada por un proceso de cambio fundamental, la globalización, aunque “más que un proceso constituye toda una serie de procesos, al ser múltiples las dimensiones que se encuentran afectadas por el fenómeno globalizador”¹. Si bien no cabe duda de los beneficios que ha generado el proceso de la globalización en el ámbito económico-social, también hemos comprobado como aparecen otras consecuencias negativas, entre las que cabe señalar el surgimiento de actores no estatales ilegales, como las organizaciones del crimen internacional que son, en definitiva, una evolución de la delincuencia tradicional y que amenazan la seguridad, nacional e internacional.

En este sentido, tradicionalmente, la lucha contra la delincuencia, que era de carácter interno, ha correspondido al Estado, como único actor que podía implementar las medidas oportunas para su neutralización y que casi nunca eran preventivas, sino reactivas. Sin embargo, desde que comenzara la era de la globalización, el delito se ha

¹ LOPEZ MARTÍN, Anna Gema: [en línea] “El Derecho Internacional en el marco de una sociedad globalizada. Tendencias y perspectivas” en *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº 1, (julio 2009), pp. 13-47, www.reri-anudi.es.

transnacionalizado, o mejor dicho, los delincuentes se transnacionalizan, se deslocalizan, traspasando las fronteras nacionales, dejando de ser una cuestión interna, para convertirse en un fenómeno internacional.

Puesto que se está produciendo una tendencia global hacia la interdependencia y cooperación de las organizaciones delictivas, es imposible contrarrestar su actuación ilegal con el esfuerzo aislado de los Estados por lo que la respuesta a esta amenaza debe abordarse desde una perspectiva multilateral. Es por ello, por lo que con la transnacionalización del crimen también se deben reajustar las políticas que se emplean para su prevención y control. “El devenir de los acontecimientos contemporáneos demuestra que ya no estamos ante un mundo monolítico, jerárquico y burocratizado, sino cada vez más fugaz, fluido y flexible, y en consonancia, la delincuencia afronta respectivamente procesos evolutivos, adaptándose al entorno en el que pretende llevar a cabo sus actividades ilícitas, para evitar la pérdida de competitividad y eficacia”².

En este sentido, los Estados débiles tienen menos mecanismos para contrarrestar la actuación de los criminales y corren el riesgo de caer en manos de estas organizaciones internacionales, desde donde actúan impunemente para extender las redes de sus actuaciones a otros Estados cuya soberanía estatal es contestada. El principal riesgo no sólo está en la descomposición de esos Estados frágiles, sino que desde ellos pueden contaminar a otros Estados o penetrar en el sistema económico y financiero legal, desde donde es mucho más difícil su detección y desde el que corren menos riesgos, convirtiéndose en una amenaza a la seguridad internacional. Estas y otras circunstancias han hecho que nos cuestionemos el papel del Estado. ¿Tiene el Estado capacidad para contrarrestar todas las amenazas a la seguridad que acechan a la nueva Sociedad Internacional, tales como terrorismo, crimen organizado, violación de los derechos humanos, amenazas medioambientales y de seguridad humana? Sin duda, los problemas globales necesitan repuestas globales en las que no deja de ser fundamental el papel del Estado, pero no de un Estado, sino de los Estados en su conjunto. Por ello, la cooperación entre Estados u organizaciones internacionales y/o supranacionales que den un sentido global al concepto de seguridad resulta tan necesaria.

² SANSÓ-RUBERT, Daniel: “La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno” en *UNISCI Discussion Papers*, nº9, octubre 2005, pp. 43-61.

Ahondando en esta idea, la cooperación global, el multilateralismo, debe manifestarse en todos los ámbitos para responder con medidas efectivas a la inseguridad que generan estas organizaciones criminales.

1. CONCEPTO: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CRIMEN ORGANIZADO

1.1. ¿Qué entendemos por crimen organizado? Un enfoque multidisciplinar.

Con el fin de la Guerra Fría han surgido, como ya hemos mencionado, nuevas amenazas a la seguridad internacional. La que vamos a abordar en este estudio hace referencia al crimen organizado. Lo primero que debemos plantearnos es su definición, su acotamiento, pues una vez diagnosticado el fenómeno podremos profundizar en sus causas y atajarlo desde su raíz, aplicando en todos los ámbitos las medidas más oportunas para impedir que los delincuentes se aprovechen de los resquicios del sistema jurídico o que se instalen en el sistema legal con medios conseguidos de los negocios ilegales. Esto último es, en realidad, el gran inconveniente, pues, como Fernández Steinko señala, “el problema no está tanto en la zona negra como en un gris intermedio entre lo legal y lo ilegal donde conviven la corrupción, el blanqueo, la evasión fiscal y, en menor medida, la comisión de delitos considerados mayores por su espectacularidad, tales como el narcotráfico o el tráfico de personas y armas”³.

En verdad, desde hace dos décadas estamos siendo testigos de una evolución de la criminalidad cuyo objetivo es actuar tanto en la vertiente legal como en la ilegal. Esto es quizás lo que hace difícil una conceptualización rigurosa de este fenómeno.

Aunque el crimen organizado y el terrorismo tienen similares estructuras hay que dejar constancia de que son dos fenómenos diferentes. La gran diferencia radica en los fines que persiguen y en los daños que producen. Si bien el terrorismo ha sido definido

³ FERNÁNDEZ STEINKO, Armando: “Crimen Organizado y unilateralismo norteamericano” en *El viejo topo*, nº 251, 2008, pp. 42-47, <http://www.elviejotopo.com/web/revistas.php?numRevista=251>, consultado el 18 de julio de 2010.

por la Asamblea General de Naciones Unidas como “actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas”⁴ y el Consejo de Seguridad ha profundizado un poco más cuando afirma que es “cualquier acto destinado a matar o lesionar cuando su propósito sea intimidar a una población u obligar a un Gobierno o a una OI a realizar una acción o abstenerse de ella”⁵, no puede decirse que esto sea crimen organizado aunque sea una forma de criminalidad y aunque los grupos terroristas para poder subsistir se relacionen con el crimen organizado del que obtienen financiación. En resumen, podemos definir el terrorismo como “una estrategia de relación política basada en el uso de la violencia y de las amenazas de violencia por un grupo organizado, con objeto de inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas”⁶.

Por tanto, son los fines y los daños los que fundamentalmente los diferencian, a pesar de compartir características comunes. En el caso del crimen organizado sus fines son el beneficio económico que se obtiene de actos ilícitos o de negocios legales de origen ilícito y los daños, aunque pueden ser personales o físicos, son principalmente materiales y económicos.

La criminalidad organizada transnacional como la conocemos hoy es un producto de finales del siglo XX y principios del XXI, sin embargo, sus orígenes pueden remontarse incluso a la edad media. No obstante, nuestra referencia no se trasladará tan lejos en el tiempo, sino que partirá de finales del siglo XIX, fecha en la se instalan en Estados Unidos alrededor de un millón de emigrantes sicilianos que penetran en el sistema económico, tanto en los negocios legales como en los ilegales, juego, prostitución, alcohol y drogas. Será con el nacimiento de Cosa Nostra (1908) en Estados Unidos, primero como filial de la mafia siciliana y luego como una organización criminal independiente, mundial y compleja, cuando la frontera entre lo legal y lo ilegal se difumine. La Guerra Fría modificó la noción de crimen organizado en Estados Unidos.

⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. *Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional*, Resolución 49/60, de 9 de diciembre de 1994 y las sucesivas, resoluciones 50/53, de 11 de diciembre de 1995, 51/210, de 17 de diciembre de 1996, y 52/165, de 15 de diciembre de 1997 y 53/108 de 26 de enero de 1999.

⁵ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. S/RES/1566 de 8 de octubre de 2004.

⁶ CALDUCH CERVERA, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 1999, p.27.

“En esencia, pasó de tratarse de un qué (qué delito) a tratarse de un quién (quién comete el delito). Los quiénes empezaron a definirse de nuevo como individuos situados fuera de la norma, desde los bajos fondos urbanos hasta los emigrantes con sus exóticas y sanguinarias costumbres”⁷. Sin embargo, y como señala Fernández Steinko, la parte más preocupante del crimen organizado no “era el submundo del hampa, que desde luego existía, sino la relacionada con el gran comercio y las grandes empresas por estar más profesionalizados y ser más poderosos”⁸.

Si hasta la década de los 90, el crimen era considerado un asunto principalmente local, o a lo sumo regional, con la liberalización económica y la globalización se multiplican las oportunidades que ofrece la mundialización y que serán aprovechadas por las redes del crimen organizado para traspasar fronteras e internacionalizarse⁹.

Continuando con la definición del crimen organizado, podemos establecer desde un punto de vista teórico cuatro enfoques multidisciplinarios para su acotamiento, enfoques no excluyentes, sino complementarios¹⁰.

En primer lugar, el crimen organizado como *organización*, grupo o estructura: En esta categoría podríamos contabilizar cientos de definiciones atendiendo a los diferentes estudios y a los ordenamientos jurídicos de los Estados. Como grupo, su rasgo definitorio es estar formado por dos o más personas, que ejercen la actividad delictiva con una continuidad en el tiempo, con una división del trabajo y estructuras bien diferenciadas en donde las relaciones son verticales, piramidales y en las que predominan la jerarquía, la profesionalización, el secreto y el uso de la violencia y la corrupción. “Este tipo de estructuras utilizan una autoridad de arriba hacia abajo, tienen unas reglas internas muy estrictas, lo que les ayudaba para establecer o tratar de establecer un control monopólico en los mercados ilícitos. Ejercían, por este mismo hecho, la violencia y la corrupción

⁷ FERNÁNDEZ STEINKO, Armando: *Op. cit.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Véase, ARLACCHI, Pino: “Las naciones forjan alianzas para detener el crimen organizado”, Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen (ONUCDPC), en <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0801/ijgs/gj-8.htm>, consultada el 4 de marzo de 2007.

¹⁰ Conferencia dictada por el Dr. Damián ZAITCH (Willem Pompe Institute for Criminal Law and Criminology, de la Universidad de Utrecht), titulada “¿Qué sabemos sobre el crimen organizado? Enfoques teóricos y metodológicos”, en el marco de la *Jornada Internacional Crimen Organizado y Blanqueo de Capitales. Un intento de aproximación realista*, celebrada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, de la Universidad Complutense de Madrid, el 22 de junio de 2010. Inédita.

como medio de control para resolver sus controversias”¹¹. Es la organización típica de la mafia tradicional. El problema principal al que se enfrentan estas organizaciones es la incapacidad de adaptación y una alta dependencia de todos los miembros del líder, del *capo de tutti los capos*.

En segundo lugar, el crimen organizado como *red criminal*. Esta es una de las corrientes más extendidas entre teóricos-académicos y policías. Surge entre los años 70 y 80. Se considera a estas organizaciones como redes criminales. No tienen una estructura piramidal, sino que sus relaciones se basan en relaciones sociales como lazos familiares, amistades o grupo étnico, por citar algunos ejemplos, en las que desarrollan relaciones duraderas que dan una cobertura apropiada para el ocultamiento tanto de los delitos como de los delincuentes. En palabras de Barnes, una red es “un conjunto de relaciones interpersonales concretas que vinculan a individuos con otros individuos”¹², o según González Ruiz “una red es una serie de nudos que están interconectados, pero las redes pueden ser, y aquí viene la diferencia y lo más importante, grandes o pequeñas, pueden ser locales o globales, nacionales o transnacionales, enfocadas a un objetivo o generalmente orientadas a otros muchos o a muchos objetivos, y sus miembros son exclusivos o móviles”¹³.

Estos grupos interactúan, produciéndose lo que se conoce como clientelismo o colaboración entre grupos de distintos Estados que nunca llegarán a conocerse, pues es el intermediario, broker o free lance el que interconecta las diferentes redes. En lugar de parecerse a una estructura corporativa como la citada anteriormente, el crimen organizado se parece a una red social de intercambio como las que se gestionan en internet. En este sentido, el análisis del crimen organizado desde la perspectiva de redes contempla las relaciones sociales en términos de nodos y enlaces. Los primeros son los actores individuales y los enlaces son las relaciones entre los actores. A este tipo de estructura se la conoce como redes de escala libre, que se organizan en torno a unos pocos nodos

¹¹ GONZÁLEZ RUIZ, Samuel: [en línea] “Conceptos y características de la delincuencia organizada”. Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, *Revista de Derecho*, Consejo de Defensa del Estado, Chile, s/f. <http://www.cde.cl/wps/wcm/connect/e442e5004fbf6c8bb4e0bf46ce4e7365/10.pdf?MOD=AJPERES>, consultada el 19 de julio de 2010.

¹² Véase, SILVA DE SOUSA, Rosinaldo: “Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro, *Revista Mexicana de Sociología*, , año 66, nº 1, enero-marzo, 2004, Instituto de Investigaciones Sociales, México, D.F, pp. 141-192.

¹³ GONZÁLEZ RUIZ, Samuel: *Op. cit.*

centrales y en ellas juega un papel importante su dinámica, cuantas más conexiones tiene un nodo, más oportunidades tiene para añadir nuevas conexiones¹⁴.

En el crimen organizado como redes, las personas más importantes o fundamentales no son los que están arriba, los jefes, sino los intermediarios, que no pertenecen a la red, pero que desde fuera interconectan a varias redes o a las personas que intervienen en los diferentes procesos del delito, pues sin ellos sería imposible que el delito que estos grupos cometen alcance dimensiones globales. Es a través de ellos o más bien gracias a ellos por lo que se puede efectuar el “negocio”, son verdaderos especialistas, profesionales. Siendo este enfoque empíricamente más real, es sin embargo, el que más incompatibilidad tiene con las definiciones jurídicas, pues al no haber dependencia o jerarquía es difícil establecer los vínculos y la lógica del crimen.

En tercer lugar, el crimen organizado desde un enfoque económico. Surgirá en los años 80 y enmarca el crimen organizado en la producción y distribución de bienes y servicios ilegales o en la distribución ilegal de productos legales para evadir los impuestos o las tasas. Es lo que podemos denominar una empresa ilegal. No sólo se contemplan en estos delitos aquellos que podemos considerar “productivos”, sino que a su amparo surgen otros que podemos definir como “parasitarios”, siendo un ejemplo el robo de objetos de valor, como obras de arte o joyas, que no acabarán en el “mercado”, sino que servirán para negociar posteriormente con ellas en caso de necesidad¹⁵. El gran problema surge cuando es difícil establecer la diferencia entre las empresas legales e ilegales, la paradoja de esta situación es que las empresas legales están mejor preparadas para producir servicios ilegales.

En cuarto lugar, el enfoque relacional en el que el crimen organizado no se define ni por las características internas del grupo ni por la “racionalidad empresarial”, sino por la relación existente entre los procedimientos legales e ilegales. En este sentido hay que señalar que la importancia se centra en el “momento” en el que se encuentran los negocios legales y los ilegales o en los agujeros que deja el sistema legal, incapaz de contrarrestar las actuaciones ilegales. “El funcionamiento de mercados ilegales como los

¹⁴ SANTAMARÍA GONZÁLEZ, Fernando: [en línea] “Posibilidades pedagógicas. Redes sociales y comunidades educativas”, en *Telos. Cuadernos de Comunicación e Innovación*, julio-septiembre 2008, nº 76, <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=7&rev=76.htm>

¹⁵ En este sentido, cabe destacar que delincuentes cuyo *negocio* no es el tráfico de obras de arte realizan o encargan el robo de obras valiosas con el fin de negociar un trato más favorable en caso de ser detenidos por los negocios ilícitos en los que están involucrados.

del contrabando, droga, precursores químicos, exportaciones ficticias, desechos tóxicos, dineros ‘sucios’, armamentos, maderas preciosas, fauna silvestre, y recursos genéticos, entre muchos otros, se podría comprender más claramente analizando los intercambios materiales y simbólicos que tienen lugar entre agentes, empresas y entidades que mutua y complementariamente utilizan procedimientos legales e ilegales para obtener beneficios particulares y status”¹⁶.

De esta forma podemos comprender mejor cómo las actividades ilegales se proveen de servicios y apoyos de empresas legales, entre ellos, recursos financieros, préstamos, contactos, asesoría técnica... A través de estas interacciones las empresas legales e ilegales aprenden unas de otras, “desarrollando varios *modus operandi* que les permitirá desenvolverse eficientemente en contextos altamente inestables”¹⁷. Así podrán ampliar un capital social con base en redes, coaliciones, contactos y asociaciones al servicio de actividades ilegales y legales.

1.2. Las posiciones oficiales sobre el crimen organizado

Avanzado ya el marco conceptual en el que inscribimos el crimen organizado, nos acercamos a su definición a través de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional aprobada por Naciones Unidas, tras la celebración de una Conferencia Mundial en Palermo, Nápoles, del 21 al 23 de Noviembre de 1994, en donde se discutieron los peligros del crimen organizado transnacional y se trató de identificar varias formas de cooperación internacional para su prevención y control. Esta conferencia culminó con una declaración política en la que se define el crimen organizado como “un grupo estructurado de tres o más personas que con una continuidad en el tiempo y actuando de acuerdo tienen el objetivo de cometer uno o más delitos para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o cualquier otro de orden material”¹⁸.

¹⁶ PÉREZ SALAZAR, Bernardo: [en línea] “Redes y Coaliciones de legales e ilegales en Colombia”. Observatorio del manejo del conflicto- Universidad Externado de Colombia. <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Redes%20legales%20e%20ilegales%20en%20Colombia.pdf>

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional entró en vigor. el 29 de septiembre de 2003. Esta Convención se complementa con tres Protocolos: El Protocolo para Prevenir,

Siguiendo los pasos de Naciones Unidas, otros organismos internacionales han establecido su propia definición. Por señalar algunos, el Federal Bureau of Investigation (FBI) considera que cualquier grupo que tenga alguna forma de una estructura formalizada y cuyo objetivo principal sea obtener dinero a través de los mecanismos ilegales es crimen organizado¹⁹. También INTERPOL elaboró su propia definición en 1998, “cualquier empresa o grupo de personas que ejercen una actividad ilegal continua que tiene como propósito principal la generación de beneficios, independientemente de las fronteras nacionales”²⁰. A esta definición hay que incorporarle cuatro requisitos básicos: que el grupo lo formen más de tres personas, que actúen durante largo tiempo, que el delito que cometan sea grave y que obtenga beneficios, poder o influencia. Además de estas cuatro, señala otras siete características de las que tienen que darse obligatoriamente al menos dos: que en el seno del grupo haya reparto de tareas, que tengan jerarquías y disciplina interna, que sean internacionalmente activos, que usen la violencia o la intimidación, que monten estructuras empresariales para desarrollar o enmascarar sus actividades, que participen en el blanqueo de dinero o que sus actos se beneficien de la corrupción.

Desde la Unión Europea también se viene trabajando para determinar qué es crimen organizado. En diciembre de 1998, el Consejo definió organización delictiva como “una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo, y que actúe de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años como mínimo o con una pena aún más severa, con independencia de que esos delitos constituyan un fin en sí mismos o un medio de obtener beneficios patrimoniales y, en su caso, de influir de manera indebida en el funcionamiento de la autoridad pública”²¹. Con esta definición se unifican los criterios dentro de la Unión

Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.

¹⁹ <http://www.fbi.gov/hq/cid/orgcrime/glossary.htm>, consultada el 17 de julio de 2010.

²⁰ FERNÁNDEZ, J.: [en línea] “Crimen Organizado”, en *Noticias Jurídicas, artículos doctrinales: Derecho Penal*, octubre de 2008, INTERPOL elaboró su propia definición en 1998, “cualquier empresa o grupo de personas que ejercen una actividad ilegal continua que tiene como propósito principal la generación de beneficios, independientemente de las fronteras nacionales”. <http://noticias.juridicas.com/articulos/55-Derecho%20Penal/200810-98765412359874.html#>

²¹ 98/733/JAI: Acción común de 21 de diciembre de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la tipificación penal de la participación en una

Europea y se sientan las bases para abordar de forma conjunta un fenómeno que empezaba a considerarse en toda su magnitud.

2. CARACTERÍSTICAS DEL CRIMEN ORGANIZADO

Como hemos visto anteriormente, el crimen organizado ha demostrado tener una gran capacidad de adaptación. No sólo se aprovechan de las vulnerabilidades que presentan las fronteras físicas, sino que también han sabido asimilar las nuevas tecnologías, transformarse en grupos más flexibles y expandirse a todas aquellas áreas de negocio en las que pueden encontrar fisuras económicas, jurídicas, policiales y políticas. Hablar en general de las características del crimen organizado es una tarea ardua si tenemos en cuenta que la característica principal de los grupos delictivos es precisamente su gran capacidad de adaptación. Nos encontramos ante una delincuencia globalizada, no sólo en cuanto a los distintos miembros que componen los grupos, de diversa nacionalización, sino también en cuanto a su circulación, que implica el aumento y establecimiento de lo que podemos llamar "crimen organizado foráneo" en zonas como la Unión Europea o Estados Unidos, sin olvidar otras regiones que hasta ahora no habían sido foco de atención, como el África Occidental, que por su posición geoestratégica empieza a ser un destino de narcotraficantes internacionales cuyo objetivo es aprovecharse de las rutas de migraciones ilegales para introducir drogas en Europa. En este sentido, cabe destacar que a partir de los años 90, tras la desmembración de la Unión Soviética, la Unión Europea será una de las regiones donde proliferen las mafias o grupos delictivos aprovechándose de la permeabilidad de las fronteras en el espacio Schengen.

Podemos hablar también de una desconcentración del crimen organizado, en el sentido de la especialización, existen menos grupos pero más expertos y profesionales, muy bien preparados para utilizar los recursos financieros y tecnológicos a su alcance con los que obtienen mayores beneficios. Junto a la desconcentración, observamos también una deslocalización y externalización de los grupos criminales. Se crean nuevos grupos o

organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea. *Diario Oficial n° L 351 de 29/12/1998 p. 0001 - 0003.*

redes fuera de los territorios donde tradicionalmente estas estructuras operaban o se realizan acuerdos de colaboración entre grupos de diferentes países para lo que es fundamental el intermediario, la colaboración casi siempre es puntual, acabado el trabajo la relación no continúa.

Otra de las características que podemos señalar es la responsabilidad que algunos grupos o líderes se atribuyen a sí mismos con poblaciones con las que tienen un vínculo afectivo, es lo que se conoce como “responsabilidad corporativa”. Los grupos delictivos ocupan parcelas sociales que deberían ser responsabilidad estatal, sustituyen al Estado cuando éste es incapaz de satisfacer las necesidades de la población. De esta forma generan simpatías y obtienen a cambio la lealtad de las poblaciones donde operan estos grupos. Este es el caso de alguno de los cárteles de la droga en Colombia y es lo que se ha definido como “narcobienestar”.

Puesto que vivimos en un mundo globalizado donde las nuevas tecnologías e Internet se han convertido en algo cotidiano en nuestras vidas, no es de extrañar que también haya supuesto una revolución importante para las organizaciones criminales. En este sentido, este tipo de organizaciones criminales se adaptan muy bien a la realidad actual, utilizando todos los recursos a su alcance, como es el caso de los sitios de redes sociales, pues permiten a través de la plataforma la interrelación de personas con determinados intereses comunes y como principio para generar una comunidad del crimen. En México y en otros países latinoamericanos se ha empezado a investigar sobre la utilización de redes sociales como facebook o twitter por miembros del crimen organizado para difundir mensajes con el propósito de atemorizar a una población o para advertir a sus rivales. A este respecto, Pérez Salazar afirma que suponiendo el uso de estas redes por parte del crimen organizado, “el contenido de estos mensajes (identificados como “narcospam”), hace referencia a asuntos que pueden fortalecer el clima de inseguridad presente en muchas regiones”²², por lo que debe prestarse mucha atención y sobre todo tomar las medidas oportunas para evitar que estos hechos se produzcan.

²² CERVANTES BLANCO, María del Carmen. “El narcotráfico en México y las redes sociales”, en <http://medioscomunicacion.suite101.net/article.cfm/el-narcotrfico-en-mexico-y-el-control-de-informacion-en-redes-so#ixzz0u95YQZB8>, en *Medios de Comunicación*, publicado el 23 de junio de 2010, consultada el 17 de julio de 2010.

No obstante, este tipo de redes no sólo son utilizadas por los delincuentes, sino también por la población con un fin protector. En zonas como Reynosa y Nuevo Laredo, en México, por citar algunas, donde los combates entre Los Zetas y el cártel del Golfo se producen con intensidad, estas redes sirven para proteger a la población. Por ejemplo, en YouTube, un video titulado "Cártel de Twitter", ofrece una guía sobre cómo crear cuentas anónimas de Twitter para que los usuarios puedan escribir sobre los lugares donde los cárteles están operando. El video da ejemplos de cómo hacer circular la información a un público más amplio mediante el uso de hashtags y cómo enviar esos tweets a los periodistas en Twitter²³. Esto demuestra que el medio no es el problema, sino el delito que se comete a través de él.

3. INSTRUMENTOS PARA LA NEUTRALIZACIÓN DE LOS ACTORES ILEGALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Podemos decir que hoy en día ningún país es inmune al fenómeno del crimen organizado. En el crimen organizado confluye una gran diversidad de delitos – inmigración ilegal, blanqueo de dinero, tráfico sexual, explotación laboral, narcotráfico o comercio de armas, entre otros- cuya dimensión ha propiciado no sólo su conceptualización, sino también la articulación de políticas desde el ámbito estatal y supranacional. Esta naturaleza transnacional del problema exige la cooperación de todos. A este respecto cabe señalar que tanto la Unión Europea como Estados Unidos, u otras regiones del mundo, no han dudado en implementar medidas para acabar con este fenómeno que pone en peligro la estabilidad de las sociedades.

La Unión Europea no ha sido ajena a las acciones ilegales cometidas por organizaciones ilícitas. Por ello, en la última década se ha propuesto como uno de los objetivos garantizar en su territorio un espacio de libertad, seguridad y justicia en donde no han de tener cabida los actores ilegales. El crimen organizado no es un fenómeno nuevo, sin embargo, no es considerado a nivel transnacional hasta principios de los 90, cuando la Comisión Antimafia del Parlamento italiano advertía que “las organizaciones

²³ VALENCIA, Nick. “Residentes de la frontera usan Internet para combatir al crimen organizado”, en *CNN México*, 8 de marzo de 2010, en <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/03/08/residentes-de-la-frontera-usan-internet-para-combatir-al-crimen-organizado>, consultada el 17 de julio de 2010.

Criminales Internacionales han llegado a acuerdos y tratos para dividirse las zonas geográficas, desarrollar nuevas estrategias de mercado, elaborar formas de asistencia mutua y solventar conflictos, todo ello a escala planetaria”²⁴. Estas consideraciones que por aquel entonces hacía la Comisión Antimafia revela, sin embargo, la magnitud que empezaba a cobrar la criminalidad internacional.

Poco después, en el documento de conclusiones de la conferencia mundial organizada por el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales sobre crimen organizado celebrada en Washington DC en 1994, se podía leer: “La dimensión del crimen global organizado representa un reto mayor para la seguridad internacional que todo aquello que las democracias occidentales enfrentaron durante la Guerra Fría. Se están configurando alianzas internacionales para traficar en cualquier campo criminal, desde el blanqueo de dinero y la falsificación de divisas hasta el tráfico de drogas y de material nuclear. El crimen organizado global es el negocio que más rápidamente está creciendo en el mundo y genera unos beneficios estimados en un billón de dólares”²⁵.

Tras la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética, la Unión Europea se convirtió en el destino preferido de numerosas organizaciones delictivas, favorecido posteriormente por la adopción del Acuerdo Schengen que suprimía las fronteras interiores en el espacio europeo.

Tendrían que pasar algunos años para que la Unión se concienciara de la necesidad de luchar contra el crimen organizado y lo incorporara a su agenda. Las primeras iniciativas fueron el Acuerdo sobre Cooperación en materia de Justicia e Interior, concertado después de la aprobación del Tratado de Ámsterdam, el Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada (DO C 251 de 15.8.1997), la Resolución del Consejo sobre la prevención de la delincuencia organizada (DO C 408 de 29.12.1998) y el Plan de acción de Viena (DO C19 de 23.1.1999).

Pero no será hasta el Consejo Europeo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, cuando se asuma como uno de los temas prioritarios de la Unión Europea. Bajo la presidencia finlandesa se elaboró el documento “Prevención y control de la delincuencia

²⁴ RUEDA MENÉNDEZ, Juan: *La delincuencia organizada transnacional*. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad e Interior, s/f, s/l.

²⁵ FERNÁNDEZ STEINKO, Armando: *Op. cit.*

organizada. Estrategia de la Unión Europea para el nuevo milenio”²⁶, que modificaba el Plan de Acción de 1997, y que incluía ya las decisiones de Tampere²⁷. De esta forma, ha ido dotándose de instrumentos y mecanismos para acabar con esta amenaza a la seguridad europea e internacional. En la Estrategia Europea de Seguridad, diseñada por el entonces Alto Representante de la Unión Europea en Política Exterior y Seguridad Común, Javier Solana, se contemplaba al crimen organizado como una de las grandes amenazas.

Por aquel entonces, la amenaza era exterior, pues la mayoría de los grupos delictivos con grandes capacidades de actuación y potencialmente más amenazadores se encontraban fuera de la Unión, bien en los Países Candidatos de la Europa del Este, bien en los países frontera con éstos. Son los grupos que pertenecen al crimen organizado albanés, turco, ruso o marroquí, y ya más alejados geográficamente, los que proceden de China, Nigeria, o Colombia, por citar algunos.

Sin embargo, lo que antes era una amenaza exterior, especialmente se consideraban los delitos que provenían de Estados frontera de la Unión Europea, ahora, con la incorporación de los Estados de la Europa del Este, esos delitos son considerados una cuestión interior. De ahí que uno de los objetivos fundamentales de la presidencia española en el primer semestre del 2010 haya sido la definición de una Estrategia de Seguridad Interior, aprobada por todos los Estados en febrero. Al margen de esta Estrategia, el concluido Programa de la Haya (periodo 2006-2010) y el actual Programa de Estocolmo (periodo 2010-2014) son mecanismos que permiten reforzar la cooperación policial y aduanera para garantizar ese espacio de seguridad y justicia.

3.1 Programa de la Haya y Programa de Estocolmo

La Comisión europea en un intento por responder a la pregunta de cómo reforzar el espacio de libertad y justicia en la Unión Europea estableció diez prioridades que debían

²⁶ Para la discusión de este fenómeno se realizaron seminarios en diversas ciudades europeas: Zaragoza en febrero de 1996, Estocolmo en mayo de 1996, Noordwijk en mayo de 1997 y Londres en junio de 1998 y que fueron la base de este documento. Véase, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/133149_es.htm, consultada el 19 de julio de 2010.

²⁷ Véase, SALAZAR ARÉVALO, José Luis: *Cooperación Internacional en la lucha contra la delincuencia organizada*, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2199/10.pdf>, consultada el 18 de julio de 2010.

ser consideradas en los cinco años siguientes, años 2006-2010²⁸. En este programa y en lo relativo al control de la criminalidad, considera fundamental, en primer lugar elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión, con una ampliación de las tareas atribuidas a FRONTEX, la creación de un sistema de información de visados y la creación de un servicio consular europeo para evitar que las diferentes legislaciones en la concesión de visados hagan más permeables a unos Estados que a otros. En segundo lugar, elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada. En este sentido, la lucha contra la delincuencia organizada hace necesario mejorar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros encargadas de reprimirla, tanto de las diferentes policías como de los responsables en las aduanas, siendo una prioridad la creación de un modelo europeo en materia de información en el ámbito de lo criminal y la elaboración de un concepto estratégico²⁹. Este concepto que sería aprobado posteriormente, en junio de 2005, incide en las grandes dificultades que existen a la hora de abordarlo puesto que “la noción de delincuencia organizada sigue siendo compleja, a pesar de anteriores tentativas de definición”.³⁰ El tratamiento de la delincuencia internacional tiene mucho de prevención, de medidas coercitivas, pero también de cooperación judicial y de relaciones exteriores, por ello, las medidas propuestas en este contexto, tal y como reza en esta Comunicación del Consejo, pueden afectar a otras infracciones no relacionadas o no exclusivamente relacionadas con la delincuencia organizada.

En efecto, es difícil trazar líneas claras entre las diferentes actividades delictivas. “Por ejemplo, algunas formas de contrabando pueden definirse bien como fraude, y las descripciones de pornografía infantil pueden mejor ser incluidas en una descripción de delincuencia de alta tecnología. Esto puede dar lugar a una mala información en algunos casos. Para evitar esto, ha sido inevitable un cierto grado de repetición. Esto asegura que

²⁸ [COM \(2005\) 184](#) final – Diario Oficial C 236 de 24.9.2005.

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_es.htm, consultada el 20 de julio de 2010.

²⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada» [[COM \(2005\) 232](#) - no publicada en el Diario Oficial]
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/133250_es.htm

³⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo -“Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada {SEC (2005) 724}* COM/2005/0232 final*
http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=232

la apreciación global es tan completa como es posible”³¹. Es decir, para que se de esa colaboración policial primero es necesario que la tipificación jurídica del delito se armonice en todos los países de la Unión o al menos que todos esos delitos estén recogidos, independientemente de cómo se califiquen, con el objetivo de evitar que por falta de definición los delitos puedan quedar impunes.

A pesar de la magnífica finalidad que se perseguían con este programa, en el Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2007 los resultados no eran muy halagüeños, pues como bien dice la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo, al igual que en años anteriores, no se progresó lo suficiente concretamente en las acciones del “tercer pilar”, especialmente en los ámbitos de prevención y lucha contra la delincuencia organizada, cooperación policial y aduanera, y cooperación judicial en materia penal³².

Dos años después la Comisión afirmaba que en términos generales, se habían adoptado la mayoría de las medidas específicas recogidas en el Programa de la Haya, aunque muchas de ellas sólo serían totalmente efectivas a largo plazo. Sin embargo, debido a la propia naturaleza del ámbito político de la justicia, la libertad y la seguridad, los progresos no habían sido uniformes. Por ejemplo, la toma de decisiones relativa al “tercer pilar” era lenta y en ocasiones esto ha limitado los resultados esperados³³. En cuanto a la cooperación policial, la ejecución del Programa de la Haya ha permitido que se avance en el principio llamado de «disponibilidad», que prevé que un agente de los servicios policiales de un Estado miembro pueda obtener de otro Estado miembro, cuando esté disponible, información de la que tiene necesidad en el ejercicio de sus funciones. Además se han simplificado los intercambios de información e inteligencia. La incorporación del Tratado de Prüm³⁴ en la legislación europea ha permitido tener un

³¹ EUROPOL: *Informe sobre criminalidad organizada en la UE 2002*. La Haya, 3 de octubre 2002, nº de expediente 2530-107 rev 1, p. 4.

³² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 2 de julio de 2008 – [COM(2008) 373 final – no publicada en el Diario Oficial]. http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_es.htm

³³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Justicia, libertad y seguridad en Europa desde 2005: una evaluación del programa de la Haya y del plan de acción {SEC(2009) 765} {SEC(2009) 766} {SEC(2009) 767} /* COM/2009/0263 final */ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0263:ES:NOT>

³⁴ El 27 de mayo de 2005, Alemania, Austria, los tres países del Benelux, España y Francia, firmaron un Tratado que supone un marco legal para profundizar en la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal. Durante el

acceso indirecto a las bases de datos de los Estados de huellas dactilares e información vinculada al ADN, así como un acceso directo y controlado a los expedientes de matriculación de vehículos. Otro de los logros importantes ha sido la creación de la Oficina Europea de Policía (Europol), que sustituye el antiguo convenio y dará más flexibilidad operativa a este organismo.

No obstante, en esta Comunicación de la Comisión, se hace hincapié en la necesidad de que todos los países de la Unión Europea se conciencien de que delitos como el tráfico de drogas, los robos de vehículos, los ataques a mano armada y la delincuencia de alta tecnología para la usurpación de la identidad o la delincuencia financiera suponen una amenaza a la seguridad y un perjuicio para la economía de la UE. Por ello, se han ido implementando oficinas nacionales de recuperación de activos para una detección más rápida de los fondos a nivel de la UE y se ha favorecido un enfoque basado en la información para responder a estas amenazas. Por lo que se refiere al blanqueo de dinero, se ha creado la red FIU.NET (red de unidades de información financiera). Esta red informática descentralizada conecta las unidades de información financiera de la Unión para un intercambio eficaz de información financiera. También se ha adelantado mucho en la lucha contra la pornografía infantil que está muy directamente relacionada con la tecnología pero también con los servicios financieros a través de Internet, por lo que se han adoptado medidas contra los sistemas de pago utilizados para financiar estas operaciones ilegales.

Aunque el Programa de la Haya no haya sido totalmente aplicado, si es verdad que el balance es positivo y que se ha avanzado mucho en la cooperación europea para contrarrestar las actuaciones de los actores ilegales.

El Programa de la Haya dejará paso al Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano-, que estará vigente hasta 2014 y que fue adoptado en el Consejo Europeo de diciembre de 2009, al finalizar la presidencia sueca. Este nuevo programa, recoge los retos a los que se enfrentará la Unión Europea para asegurar el espacio de libertad, seguridad y justicia en su territorio. Haciéndonos eco de las palabras del Consejo Europeo “la prioridad para los próximos años será centrarse en

Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 15 de febrero de 2007 se acordó integrar partes del Tratado de Prüm en el ordenamiento jurídico de la UE mediante una Decisión basada en el tercer pilar. Véase: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660824/660824es.pdf

los intereses y las necesidades de los ciudadanos. El reto será asegurar el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales y la integridad de la persona garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa”³⁵. Para ello, señala entre una de sus prioridades la elaboración de una Estrategia de Seguridad Interior “a fin de seguir mejorando la seguridad en la Unión (...) y hacer frente a la delincuencia organizada, al terrorismo y demás amenazas. La estrategia debería tener como objetivo el refuerzo de la cooperación policial, de gestión de las fronteras, de protección civil, gestión de catástrofes y cooperación judicial en materia penal, con objeto de hacer a Europa más segura”³⁶. En este sentido, a la presidencia española durante el primer semestre de 2010, le ha correspondido iniciar el procedimiento para implementar las medidas contempladas en el Programa de Estocolmo. Así, entre sus prioridades podemos señalar la adopción de la Estrategia de Seguridad Interior, la configuración del Comité de Seguridad Interior (COSI) y el desarrollo de un marco que permita la creación ágil de “equipos conjuntos de cooperación policial” sobre el terreno con participación de, al menos, dos Estados miembros³⁷.

3.2. La Estrategia de Seguridad Interior

El 25 de febrero de 2010, el Consejo de Justicia e Interior de la UE aprobó la Estrategia de Seguridad Interior, tal y como se contemplaba en la Estrategia de Estocolmo. Aunque es cierto que durante años los países miembros han colaborado en Justicia y Asuntos de Interior, ya en 1975 se conformó el Grupo de Trevi, esa colaboración no había tenido la relevancia que se le han dado a las acciones dirigidas desde el otro pilar intergubernamental, el de política exterior, seguridad y defensa. Si con la Estrategia Solana, citada anteriormente, la Unión se dotaba de un marco con el que reivindicar su papel como actor global tras los atentados del 11-S, la cooperación JAI no debía ser menos, si tenemos en cuenta los grandes esfuerzos que se han realizado a lo largo de los años para garantizar ese espacio de libertad seguridad y justicia. Por otro lado, y como ya hemos señalado, la Unión Europea es consciente de las amenazas

³⁵ Consejo Europeo: [en línea] *Programa de Estocolmo -Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano-* (2010/C 115/01). Diario Oficial de la Unión Europea, 4-5-2010, DOC C-115/1. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ES:PDF>

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Para conocer más sobre la Presidencia española, véase: <http://www.eu2010.es/es/presidencia/>

que supone el terrorismo y el crimen organizado por lo que no debe escatimar esfuerzos en sistematizar e implementar los instrumentos apropiados para la neutralización de los actores ilegales. Esta Estrategia contiene un aún incipiente concepto de seguridad interior que pretende abarcar “múltiples sectores con el fin de hacer frente a amenazas graves y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos”³⁸, esto es, un enfoque amplio e integral de la seguridad interior. En este sentido, no cabe duda de que esta Estrategia de Seguridad Interior viene a reforzar la acción contra la delincuencia internacional. No obstante aún tendremos que esperar para ver si, como afirma Arteaga, este documento puede ser más una declaración de intenciones que a una guía de transformación³⁹.

4. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de todo este trabajo hemos dejado constancia de la amenaza que supone la delincuencia transnacional. Como hemos señalado anteriormente, el crimen ya no es un fenómeno de un Estado, es un fenómeno global que requiere soluciones globales. Por ello, todas las iniciativas regionales o internacionales, bilaterales o multilaterales tienen que estar encaminadas a la cooperación en todos los ámbitos. Han de fortalecerse los canales de información estratégica y técnica para que la neutralización de los delincuentes sea más efectiva. Se ha avanzado mucho, pero aún queda por hacer. No debemos perder de vista que las organizaciones criminales tratan de ir siempre un paso por delante, aprovechándose de las nuevas tecnologías a las que acceden con el dinero que obtienen de sus actuaciones ilícitas.

El crimen organizado no sólo es un riesgo para aquellos países frágiles, sino que también supone un riesgo para los países desarrollados, puesto que aunque están en el camino correcto, aún no han encontrado una estrategia de prevención a largo plazo. Las medidas poco coercitivas aplicadas hasta hace muy poco han permitido que estas organizaciones se asienten dentro de sus fronteras minando de alguna forma el Estado de Derecho. Por ello, habría que articular políticas más enérgicas para acabar con las redes criminales y políticas más adecuadas de cooperación que atajen las causas que originan los delitos ilegales. Desde un punto de vista económico, estos grupos están

³⁸ Consejo de la Unión Europea, Bruselas 8 de marzo de 2010. Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea “Hacia un modelo europeo de seguridad”. DOC 7120/10.

³⁹ ARTEAGA, Félix: “La Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea”, en *ARI* 75/2010 de 21 de abril de 2010.

rompiendo las prácticas comerciales legales establecidas, aprovechando las ventajas que ofrece la globalización. Además, la inseguridad que infunde el crimen organizado acaba creando la desconfianza en el sistema político y en su órgano policial, elementos fundamentales del Estado de Derecho. Así pues, sería necesario una redefinición de políticas y estrategias para la prevención y desactivación de las nuevas formas delictivas que amenazan la seguridad internacional, medidas conjuntas que prevengan o contrarresten las acciones de la delincuencia organizada: la armonización de las legislaciones, la cooperación a nivel europeo y transnacional y la intensificación de la cooperación judicial y policial.